

CAI
EO
-2007



REPRESENTATION IN THE FEDERAL PARLIAMENT



The non-partisan agency responsible
for the conduct of federal elections

A non-partisan agency of the Canadian federal parliament, ELECTIONS CANADA is responsible for the conduct of federal elections.

For additional information about representation in the federal parliament or about other aspects of the federal electoral system, contact:

ELECTIONS CANADA
1595 Telesat Court
Ottawa, Canada
K1A 0M6

Tel.: (613) 993-2975 or
toll-free: 1-800-267-VOTE (8683)

Persons who are hard of hearing
or deaf can call, toll-free TDD:
1-800-467-6777

This publication is available in large
type, Braille and audio-cassette formats.

*Cette publication est également disponible
en français.*



© Chief Electoral Officer of Canada 1993

Catalogue No. SE 3-25/1993
ISBN 0662-59750-8



Printed on
recycled paper

TABLE OF CONTENTS

<i>PREFACE</i>	2
<i>REPRESENTATION</i>	4
HISTORY OF THE FORMULA	5
Confederation to 1915	5
1915 – the senatorial clause	5
1946 – changing the formula	6
1974 – the “amalgam” formula	6
THE PRESENT FORMULA	7
<i>READJUSTING THE BOUNDARIES</i>	9
HISTORICAL NOTE	9
THE COMMISSIONS TAKE OVER	10
PUBLIC PARTICIPATION	11
CRITERIA — WHERE TO DRAW THE LINES?	12
THE PROCESS OF READJUSTMENT	13
<i>CONCLUSION</i>	16
<i>APPENDICES</i>	17
<i>FURTHER READING</i>	18

PREFACE

The right to vote and the right to be a candidate for election to the House of Commons are necessary but not sufficient conditions to

ensure that the electoral law promotes both the equality of the vote and effective representation. How we assign Commons seats to provinces and draw the constituency boundaries within provinces can also affect the degree to which we realize these two objectives." (Canada 1991, 123)

Two principles underlie our system of representation. First, the principle of "one elector, one vote": all voters are equal. Second, the principle of territorial representation: each elector is represented in the House of Commons on a territorial basis, for instance the electoral district.

This publication has been prepared to shed some light on two fundamen-

tal but little-known aspects of the federal electoral system, namely:

the *principle of representation* in the House of Commons; in other words, how the seats in the House of Commons are divided among the ten provinces and two territories;

and, secondly,

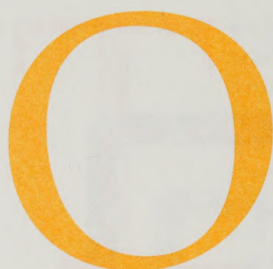
how the *electoral district boundaries are determined and periodically readjusted* to reflect changing representation in the House of Commons and population movements from one region to another as well as within each region.

This is not a comprehensive account of these topics but, rather, an overview, which, it is hoped, will serve to stimulate further interest and study in Canada's electoral system.



The simple act of marking a ballot determines who will represent us in the House of Commons.

REPRESENTATION



ne of the crucial questions faced by the Fathers of Confederation in 1867 was how to ensure that all founding provinces

were equally represented in the House of Commons of Canada, while at the same time guaranteeing that each region of the country had a fair say in the daily workings of the new federation. They adopted as a basic working principle the idea of "representation by population," by virtue of which each province was allotted a number of seats that directly corre-

sponded to its proportion of the total population in relation to Quebec's. Around this principle they designed a formula for distributing the number of seats in the House of Commons among the provinces.

From the start, however, they recognized the geographic, cultural, political and demographic diversity of the new provinces, as well as population size and rural and urban characteristics. As more provinces entered Confederation and as some regions grew and developed more than others, the diversity became more pronounced and a certain degree of compromise had to be built into the formula. As a result, the basic principle of representation by population inevitably began to evolve.

REPRESENTATION SINCE 1867

NUMBER OF SEATS											
YEAR	CANADA	ONT.	QUE.	N.S.	N.B.	MAN.	B.C.	P.E.I.	N.W.T.	YUKON AND N.W.T.	NFLD.
1867	181	82	65	19	15						
1871	185	82	65	19	15	4					
1872	200	88	65	21	16	4	6				
1873	206	88	65	21	16	4	6	6			
1882	211	92	65	21	16	5	6	6			
1887	215	92	65	21	16	5	6	6	4		
1892	213	92	65	20	14	7	6	5	4		
1903	214	86	65	18	13	10	7	4	10	1	
									SASK.	ALTA.	
1907	221	86	65	18	13	10	7	4	10	7	1
1914	234	82	65	16	11	15	13	3	16	12	1
1915	235	82	65	16	11	15	13	4	16	12	1
1924	245	82	65	14	11	17	14	4	21	16	1
1933	245	82	65	12	10	17	16	4	21	17	1
1947	255	83	73	13	10	16	18	4	20	17	1
1949	262	83	73	13	10	16	18	4	20	17	1
1952	265	85	75	12	10	14	22	4	17	17	2
1966	264	88	74	11	10	13	23	4	13	19	2
1976	282	95	75	11	10	14	28	4	14	21	3
1987*	295	99	75	11	10	14	32	4	14	26	3

* Date of proclamation of the last representation order.

Many observers have commented that the history of Canada itself is one of compromise. Certainly, the question of provincial representation in the House of Commons is a case in point. Yet in spite of this, it is fair to say that even today the principle of representation by population remains at the root of the electoral system. The following pages briefly describe the evolution of the representation formula. This description is followed by an explanation of the present formula, how it is applied to determine the number of seats in the House of Commons, and how these are then divided among the provinces and territories.

HISTORY OF THE FORMULA

Confederation to 1915

At Confederation in 1867, the *British North America Act* (B.N.A. Act — renamed in 1982 the *Constitution Act*, 1867) established a parliament composed of two houses. The upper house, or Senate, was to consist of 72 non-elected members, or 24 representing each of the three *regions* — Quebec, Ontario and the Maritimes. The lower house, or *House of Commons*, elected by the people, was to comprise 181 members representing the four founding provinces — 82 for Ontario, 65 for Quebec, 19 for Nova Scotia and 15 for New Brunswick.

In order that each province's representation in the House of Commons

continues to reflect its population, section 51 of the *Constitution Act*, 1867 stated that the number of seats allocated to each province would be recalculated after each 10-year (decennial) census, starting with the 1871 census. The total number of seats was to be calculated by dividing the population of each province by a fixed number, referred to as the "electoral quota" or "quotient." This quota was to be obtained by dividing the population of the province of Quebec by 65, the number of seats guaranteed for Quebec by the Constitution in the House of Commons.

This simple formula was to be applied with only one exception, "the one-twentieth rule," under which no province could lose seats unless its share of the national population had decreased by at least five percent (one twentieth) between the last two censuses.

1915 — The senatorial clause

In 1915, the first change was made to the original representation formula, by the adoption of the "senatorial clause". Still in effect today, the clause states that a province cannot have fewer seats in the House of Commons than it does in the Senate. In 1915 it had the immediate effect of guaranteeing four seats to the province of Prince Edward Island, a number that it has maintained ever since.

1946 — Changing the formula

Dissatisfaction with the original formula, however, led to the development of a new set of rules, adopted in 1946 when the *Constitution Act, 1867* was amended. These new rules divided 255 seats among the provinces and territories based on their share of Canada's total population, rather than on the average population per electoral district in Quebec.

Since the population of all provinces had not increased at the same rate, certain provinces lost seats. Because Nova Scotia, Manitoba and Saskatchewan were all to lose seats after the 1951 census, the "15 percent clause" was adopted to prevent a too-rapid loss of seats in some provinces. Under the new rules, no province could lose more than 15 percent of the number of seats to which it had been entitled at the last readjustment. The same three provinces, plus Quebec, however, all lost seats after the 1961 census. These same four provinces, plus Newfoundland, would also have lost seats after the 1971 census, so legislation was finally introduced to resolve this particular situation in 1974.

1974 — The "amalgam" formula

In 1974, concern over the continuing loss of seats by some provinces prompted Parliament to adopt the *Representation Act, 1974*, which, among other things, guaranteed that no province could lose seats.

The Standing Committee on Privileges and Elections in February 1974, established that:

"The objective must be adequate and realistic representation of all Canadians bearing in mind the historic undertakings arising out of Confederation and its responsibilities. The allocation of seats (in the House of Commons) is at the very heart of the Confederation compromise."

A "compromise" was thus being proposed to deal with representation in the House of Commons. The new formula, the third in our history, was lengthy. As in the pre-1946 rules, Quebec was used as the basis for calculations, but there were three differences. First, Quebec would henceforth be entitled to 75 seats instead of 65. Second, the number of seats assigned to Quebec was to grow by four at each subsequent readjustment in such a manner as to slow down the growth in the average population of an electoral district. Thirdly, three categories of provinces were created: *large* provinces, those having a population of more than 2.5 million, *intermediate* provinces, namely, those with populations between 1.5 million and 2.5 million and *small* provinces, with populations under 1.5 million. Only the large provinces were to be allocated seats in strict proportion to Quebec; separate rules were to apply to the small and intermediate provinces.



The history of representation is one of seeking a fair voice for all parts of Canada in the House of Commons.

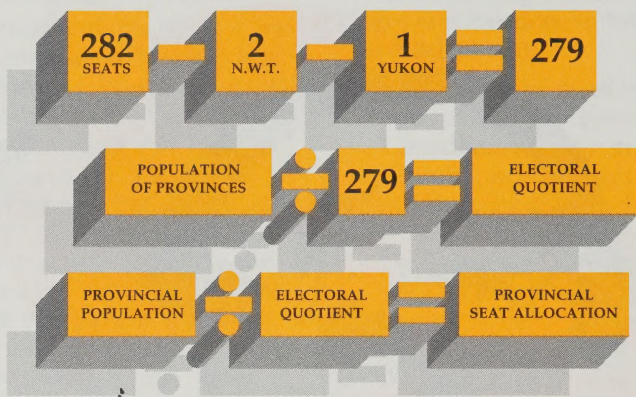
The amalgam formula has been applied once, leading to the establishment of 282 seats in 1976.

THE PRESENT FORMULA

Following the 1981 census, calculations revealed that the amalgam formula would result in a substantial increase in the number of seats in the House of Commons both immediately and after subsequent censuses

(369 seats were projected after 2001). Effectively putting a hold on the process already under way to reassign seats, Parliament passed the *Representation Act, 1985*. It came into effect in March 1986.

The adoption of the *Representation Act, 1985*, greatly simplified the formula described in the amended section 51 of the *Constitution Act, 1867* for calculating representation.



The present formula for calculating representation in the House of Commons.

The calculation is carried out in the following four steps:

1 - Allocation to the territories

Starting with 282 seats that the House of Commons of Canada had in 1985, two seats are allocated to the North-west Territories and one to the Yukon Territory, leaving 279 seats. This number is used to calculate the electoral quotient.

2 - Calculating the electoral district average

The total population of the ten provinces is divided by 279 (the number obtained after allocating seats to the territories) to obtain the *electoral quota or quotient*, which is used to determine the number of seats for each province.

3 - Distributing the seats to each provinces

The theoretical number of seats to be allocated to each province in the House of Commons is calculated by dividing the total population of each province by the quotient obtained in step 2. If the result leaves a remainder

higher than 0.50, the number of seats is rounded up to the next whole number.

4 - Adjustments

After the theoretical number of seats per province is obtained, adjustments are made in a process referred to as applying the “senatorial clause” and “grandfather clause.”

As we have seen, since 1915, the senatorial clause has guaranteed that no province has fewer members in the House of Commons than it has in the Senate. The *Representation Act*, 1985, brought into effect a new grandfather clause that guaranteed each province no fewer seats than it had in 1976 or during the 33rd Parliament.

Appended to this text is a table demonstrating how the latest formula has been applied to the 1981 census figures (Appendix A) and to the 1991 census figures (Appendix B). At the beginning of this section is a table illustrating representation in the House of Commons from the date of Confederation to the present day.

READJUSTING THE BOUNDARIES

So far we have examined how the number of seats in the House of Commons is determined and what method is used to divide that number among the ten provinces and two territories. After the numbers are established according to the constitutional formula, however, the most difficult part of the exercise begins, namely, cutting up the country into an *electoral district* which is represented by an elected Member of Parliament.

The whole exercise is most properly known as “readjustment of electoral district boundaries,” but is often referred to as “redistribution” and sometimes, particularly in other countries, as “redistricting.” While the *Constitution Act, 1867* specifies that a readjustment must take place after each 10-year census, the rules for actually carrying out this enormous task are laid down in the *Electoral Boundaries Readjustment Act (E.B.R.A.)* of 1964. The main elements of the readjustment process will be outlined following this brief historical note.

HISTORICAL NOTE

Up to and including the boundary adjustment following the 1951 census, the House of Commons itself was

responsible for fixing the boundaries of electoral districts, through a committee appointed especially for that purpose.

Several authorities on the subject have documented the history of the process up to the 1960s. In effect, there were no rules to guide the exercise at all. In the words of Professor Norman Ward (1967, 107), the process was a “freelance operation in which any rational boundary drawing was likely to be the result of coincidence or accident.” Professor Terence Qualter (1970, 99-100) identified four informal “rules,” which parliamentarians seemed to have followed in those days, namely: if the number of seats had to be reduced in a given area, 1) retain the incumbents’ districts; 2) cut out the districts of members who were not going to run again; 3) reduce the seats of minority parties; and 4) if there is strong pressure to increase representation in heavily populated areas, increase the size of the House rather than reduce the representation in rural areas.

The research done on this period reveals a considerable amount of “political” interference in the readjustment process prior to the 1960s. This was often referred to as “gerrymandering,” a term used to describe the manipulation of riding boundaries so as to ensure, as far as possible, the re-election of the members of the governing party.

THE COMMISSIONS TAKE OVER

In the early 1960s, it was decided to assign the responsibility for readjusting electoral district boundaries to independent commissions, one for each province. Legislation to this effect was passed in November 1964. Each commission was to be chaired by a judge designated by the chief justice of the province and there were to be three other members. One of these was the Representation Commissioner, a public servant who was to sit on every commission. Initially, the other two members were to be political appointees, one each from the governing party and the official opposition party; however, objections from the other opposition parties led to the legislation being amended so that finally the Speaker of the House of Commons was made responsible for making the two remaining appointments to each commission.

The post of Representation Commissioner was abolished in 1979 and most of the duties transferred to the Chief Electoral Officer of Canada. Now each province and the North-west Territories have a three-member boundaries commission, chaired as



A judge chairs each boundaries commission.

before and comprising two other members appointed by the Speaker.

The goal of a readjustment process that is completely free of any political association is reinforced by a provision in the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, which specifies that no sitting member of the Senate or of a federal, provincial or territorial legislature can be appointed to a commission. In practice, many commission members, aside from the chairmen, are university professors or non-elected officials of legislative assemblies.

PUBLIC PARTICIPATION

The rules for readjusting the federal electoral boundaries were laid down in 1964. Members of Parliament realized that, for the process to be completely fair, it not only had to be free of any political association but it also had to provide an opportunity for voters to express their views. Consequently, each commission publishes maps in the newspapers and invites the public to *public hearings*, which are held at several different locations chosen to encourage the participation of as many interested people as possible.

Members of Parliament are not by any means excluded from this

process of public involvement. Indeed, it is recognized that they will invariably have strong views on both the names and boundaries of the proposed electoral districts. Therefore, Members of Parliament are not only allowed to appear before a commission at the public hearings, but the legislation also provides the opportunity for them to object to the proposals of any of the boundaries commissions. The commissions must consider any objections, but are not obliged to make any changes as a result. In all cases, the final decisions as to where the boundary lines will be fixed rest with each commission.



Public hearings: a key step in the readjustment of electoral boundaries.



Boundary readjustment must take into account human interests and geographic characteristics.

CRITERIA — WHERE TO DRAW THE LINES?

After receiving maps and documentation on the relevant population data from the most recent decennial census from the Chief Electoral Officer of Canada, commissions have one year to make proposals, hold public hearings and finalize their report. Guidelines for this enormous task are found in the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, R.S. 1985, c. E-3, from which it is evident that the readjustment exercise is not simply a mathematical computation but, rather, a delicate balancing act that must take into account human interests as well as geographic characteristics. In the course of their work, the commissions receive technical and administrative assistance from the staff of the Chief Electoral Officer at Elections Canada.

The commissions are charged with dividing the territory assigned to

them into a specified number of electoral districts, so that the population of each one will correspond "as closely as is reasonably possible" to the predetermined average (or "quotient"). But, in fixing the electoral district boundaries, they must take into consideration "the community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district ... and a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions... "

To accommodate these human and geographic factors, the commissions are allowed to deviate from the average population figure when setting their boundaries. While generally restricted to a tolerance of 25 percent either way, a commission may, exceed this limit "in circumstances viewed by the commission as being extraordinary."

THE PROCESS OF READJUSTMENT

While the work of the commissions is indeed a crucial part of the readjustment exercise and may take up to one year or more to complete, in fact, it is only one part of the exercise. The whole process may take two and one half years or more, from the time the Chief Electoral Officer of Canada

receives the census data from the Chief Statistician to the time at which the new boundaries can be used at a general election.

The following chart attempts to identify and explain the main stages in the readjusting federal electoral boundaries. The relevant sections of the legislation are mentioned at each step.

PRELIMINARY STEPS

1.

ALLOCATION OF SEATS

**E.B.R.A., sections 13 and 14*

After the 10-year census, the Chief Statistician of Canada gives to the Chief Electoral Officer of Canada population data for each province and the Northwest Territories broken down by electoral districts and enumeration areas.

Using these figures and the formula in sections 51 and 51A of the *Constitution Act, 1867* the Chief Electoral Officer of Canada calculates the number of seats to be allocated to each province and the Northwest Territories and publishes the results in the *Canada Gazette*.

2.

ESTABLISHMENT OF COMMISSIONS

E.B.R.A., sections 3, 4, 5 and 6

The members of the boundaries commissions are selected and appointed by the Speaker of the House of Commons and the appropriate chief justice.

Within 60 days from the time that the Chief Statistician of Canada supplies the population data to the government and to the Chief Electoral Officer of Canada, the eleven electoral boundaries commissions must be established and charged with fixing the boundaries of new electoral districts.

The commissions are officially established by the Governor in Council (Cabinet).

DEVELOPMENT OF PROPOSALS

3.

PUBLIC HEARINGS

E.B.R.A., section 19

Newspaper advertisements are published containing maps of the proposed electoral boundaries, as well as the time(s) and location(s) of public hearings, at least 60 days before the first hearing is scheduled.

A commission must hold at least one public hearing before completing its report.

During the hearings, interested individuals, groups and Members of Parliament may appear to express their views on the commission's proposals, after notifying the commission in writing of their intention to do so.

4.

COMPLETION OF REPORTS

E.B.R.A., section 20

No later than one year after receiving the population data, each commission must complete its report on the new electoral districts.

The Chief Electoral Officer of Canada may grant an extension of up to 6 months when necessary.

REVIEW OF REPORTS IN PARLIAMENT

5.

PARTICIPATION BY M.P.s

E.B.R.A., sections 21 and 22 (1) (2)

Each commission's report is sent through the Chief Electoral Officer of Canada to the Speaker of the House of Commons, who must ensure that it is tabled and referred to a committee designated to deal with electoral matters.

Written objections, each signed by at least ten Members of Parliament, may be filed with the committee within 30 days of the tabling of a report.

The committee has 30 days, longer if the House of Commons is not sitting, to discuss any objections to a report and return it to the Speaker of the House of Commons.

FINALIZING OF BOUNDARIES

6.

THE RESULTS OF REPORTS TO THE COMMISSIONS

E.B.R.A., subsection 22(3) and section 23

The reports are then returned to the commissions, accompanied by the minutes of the House of Commons Committee. The commissions then decide whether to modify their reports.

7.

REPRESENTATION ORDER

E.B.R.A., sections 24 to 27

The Chief Electoral Officer of Canada drafts a document called a “representation order” describing and naming the electoral districts established by the commissions and sends the document to the Governor in Council (Cabinet).

Within five days of receiving the draft representation order, the Governor in Council must publicly announce the new boundaries in a proclamation which must then be published in the *Canada Gazette* within another five days from that date.

The new boundaries cannot be used at an election until at least one year has passed between the date the representation order was proclaimed and the date that Parliament is dissolved for a general election.

* *Electoral Boundaries Readjustment Act*, R.S. 1985, c. E-3.

CONCLUSION

The preceding account shows how, over the last 120 years, the formula for calculating representation in the House of Commons and

the process for adjusting electoral district boundaries have changed.

The greatest change has undoubtedly taken place in recent decades. Since the 1940s, we have seen three fundamental changes to the representation formula and one major change in the boundary readjustment

process. The readjustments that followed the censuses of 1941, 1961, 1971 and 1981 were all delayed while such changes were made. Following the 1991 census, there were delays as well caused by constitutional deliberations that resulted in the Meech Lake Agreement and the Charlottetown Accord.

Canada is still a relatively young country, with an electoral system that is, of necessity, subject to constant change. This being so, it will surely be worthy of continuing research and study as it adjusts in future years to meet the challenge of a growing and mobile population.

APPENDICES

A. REDISTRIBUTION FORMULA USING THE 1981 CENSUS FIGURES

PROVINCE OR TERRITORY	NUMBER OF SEATS ESTABLISHED IN 1976 AND CONSTITUTING 33rd PARLIAMENT ¹	CALCULATIONS					ELECTORAL QUOTIENT
		POPULATION 1981	NATIONAL QUOTIENT ²	ROUNDED RESULT ³	SPECIAL CLAUSES ⁴	TOTAL	
Newfoundland	7	567,681	87,005	7	—	7	81,097
Prince Edward Island	4	122,506	87,005	1	3	4	30,627
Nova Scotia	11	847,442	87,005	10	1	11	77,040
New Brunswick	10	696,403	87,005	8	2	10	69,640
Quebec	75	6,438,403	87,005	74	1	75	85,845
Ontario	95	8,625,107	87,005	99	—	99	87,122
Manitoba	14	1,026,241	87,005	12	2	14	73,303
Saskatchewan	14	968,313	87,005	11	3	14	69,165
Alberta	21	2,237,724	87,005	26	—	26	86,066
British Columbia	28	2,744,467	87,005	32	—	32	85,765
Northwest Territories	2	45,741	—	—	—	2	—
Yukon Territory	1	23,153	—	—	—	1	—
TOTAL	282	24,343,181				295	

¹ Assign two seats to the Northwest Territories and one to the Yukon Territory (three seats).

² Use 279 seats and population (excluding N.W.T. and Yukon) to establish national quotient (24,274,287 ÷ 279 = 87,005).

³ Calculate number of seats per province using quotient; remainder rounded up if higher than 0.50.

⁴ Add seats to provinces pursuant to "Senatorial Clause" guarantee in the Constitution and new "Grandfather Clause" (based on 33rd Parliament).

B. REDISTRIBUTION FORMULA USING THE 1991 CENSUS FIGURES

PROVINCE OR TERRITORY	NUMBER OF SEATS ESTABLISHED IN 1976 AND CONSTITUTING 33rd PARLIAMENT ¹	CALCULATIONS					ELECTORAL QUOTIENT
		POPULATION 1991	NATIONAL QUOTIENT ²	ROUNDED RESULT	SPECIAL CLAUSES ³	TOTAL	
Newfoundland	7	568,474	97,532	6	1	7	81,211
Prince Edward Island	4	129,765	97,532	1	3	4	32,441
Nova Scotia	11	899,942	97,532	9	2	11	81,813
New Brunswick	10	723,900	97,532	7	3	10	72,390
Quebec	75	6,895,963	97,532	71	4	75	91,946
Ontario	95	10,084,885	97,532	103	—	103	97,912
Manitoba	14	1,091,942	97,532	11	3	14	77,996
Saskatchewan	14	988,928	97,532	10	4	14	70,638
Alberta	21	2,545,553	97,532	26	—	26	97,906
British Columbia	28	3,282,061	97,532	34	—	34	96,531
Northwest Territories ⁴	2	57,649	—	—	—	2	
Yukon Territory	1	27,797	—	—	—	1	
TOTAL	282	27,296,859				301	

¹ Assign two seats to the Northwest Territories and one to the Yukon Territory (three seats).

² Use 279 seats and population of provinces to establish national quotient (27,211,413 ÷ 279 = 97,532).

³ Add seats to provinces pursuant to "Senatorial Clause" guarantee in the Constitution and new "Grandfather Clause" (based on 33rd Parliament).

⁴ There is no quotient for the Northwest Territories; criteria other than population apply.

FURTHER READING



he following list of references is not intended to be complete but is simply an introduction to the subjects covered in this publication:

Campbell v. A.G. Canada (1988) 49 D.L.R. (4) 321 (B.C.).

Canada. Parliament. House of Commons, *House of Commons Debates*, (1960-), Ottawa, Queen's Printer.

Canada. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. 1991. *Reforming Electoral Democracy*, volume 1, Ottawa, RCERPF, RC.

Caron, Yves. 1967. "Un homme, un vote? : la réforme électorale fédérale (1966)," *la Revue Juridique Thémis de l'Université de Montréal*, 2: 209-237.

Carter v. Saskatchewan (Attorney General). See *Reference re. Provincial Electoral Boundaries*.

Carty, R.K. 1985. "The Electoral Boundary Revolution in Canada," *The American Review of Canadian Studies* 15 (3): 273-287.

Courtney, John C. 1988. "Parliament and Representation. The Unfinished Agenda of Election Redistributions," *Canadian Journal of Political Science*, XXI:4: 657-690.

Courtney, John, C. 1985. "Theories Masquerading as Principles": Canadian Electoral Boundary Commissions and The Australian Model," in *The Canadian House of Commons: Essays in Honour of Norman Ward*, ed. John C. Courtney, Calgary: University of Calgary Press.

Dawson, R. MacGregor. 1935. "The Gerry-mander of 1882," *Canadian Journal of Economics and Political Science* 1: 197-221.

Dixon v. British Columbia (Attorney General), (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 273 (C.S.).

Electoral Boundaries Readjustment Act, S.C. 1985, c. E-3.

Lyons, W.E. 1970. *One Man, One Vote*, Toronto: McGraw-Hill Co. of Canada.

Qualter, Terence H. 1967. "Representation by Population: A Comparative Study," *Canadian Journal of Economics and Political Science* 33: 246-268.

Qualter, Terence H. 1970. *The Election Process in Canada*, Toronto: McGraw-Hill Co. of Canada, chapter 3.

Reference re. Provincial Electoral Boundaries, [1993] 3 W.W.R. 593 (C.A. Sask.) printed by (sub. nam. *Reference re. Electoral Boundaries Commission Act*, ss. 14,20 (Sask) (1991) 81 D.L.R. (4th) 16 (C.S.C.).

Sancton, Andrew. 1990. "Eroding Representation-by-Population in the Canadian House of Commons: the Representation Act, 1985," *Canadian Journal of Political Science*, XXIII:3: 441-457.

Small, David, ed. 1991. *Drawing the Map: Equality and Efficacy of the Vote in Canadian Electoral Boundary Reform*, Volume 11 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Ottawa and Toronto: RCERFP/Dundurn.

Ward, Norman. 1953. "The Redistribution of 1952," *Canadian Journal of Economics and Political Science* 19: 341-360. Reprinted in *Politics: Canada*, ed. Paul Fox, Toronto: McGraw-Hill Co. of Canada (1962), 250-264.

Ward, Norman. 1963. *The Canadian House of Commons: Representation*, 2nd edition, Toronto: University of Toronto Press.

Ward, Norman. 1967. "A Century of Constituencies," *Canadian Public Administration* 10(1): 105-221. Reprinted in *Contemporary Issues in Canadian Politics*, ed. Frederick Vaughan, Patrick Kyba and O.P. Divedi, Scarborough, Ontario: Prentice-Hall Canada, Inc. (1970), 166-176.

es quelques
publications
pourront être
utiles au
lecteur désireux
d'en savoir
davantage :

- Dixon c. *British Columbia* (Attorney General), (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 273 (C.S.).
- Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, L.R. (1985), ch. E-3.
- Lyons, William E., *One Man, One Vote*, Toronto, McGraw-Hill Co. of Canada, 1970.
- Qualter, Terence H., « Representation by Population : A Comparative Study », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 33, 1967, p.246-268.
- Qualter, Terence H., *The Election Process in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Co. of Canada, 1970, chapitre3.
- Reference re. Provincial Electoral Boundaries*, [1991] 3 W.R. 593 (C.A. Sask.), imprimé par (sub. nam. *Reference re. Electoral Boundaries Commission Act*, ss. 14,20 (Sask)) (1991) 81 D.L.R. (4th) 16 (C.S.C.).
- Sancton, Andrew, « Eroding Representation-by-Population in the Canadian House of Commons : the Representation Act, 1985 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23, (3), 1990, p.441-457.
- Small, David (dir.), *Le délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Toronto, CRRFPF / Dundurn, 1991, CR.
- Ward, Norman, « The Redistribution of 1952 », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 19 (1953), p.341-360.
- Réimprimé dans Paul Fox (dir.), *Politics : Canada*, 1962, p.250-264.
- Ward, Norman, *The Canadian House of Commons : Representation*, 2^e édition, Toronto, University of Toronto Press, 1963.
- Ward, Norman, « A Century of Constituencies », *Canadian Public Administration* 10(1) (1967), p.105-221. Réimprimé dans Frederick Vaughan, Patrick Kyba et O.P. Divedi (dir.), *Contemporary Issues in Canadian Politics*, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall Canada, Inc. 1970, p.166-176.
- Campbell c. P.G. *Canada* (1988) 49 D.L.R. (4) 321 (C.-B.).
- Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée*, volume 1, Ottawa, CRRFPF, 1991 CR.
- Canada, Parlement. Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, (1960-), Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Caron, Yves, « Un homme, un vote? la réforme électorale fédérale (1966) », la *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal*, 2, 1967, p.209-237.
- Carter c. *Saskatchewan* (Attorney General). Voir *Reference re. Provincial Electoral Boundaries*.
- Carly, R.K., « The Electoral Boundary Revolution in Canada », *The American Review of Canadian Studies* 15 (3), 1985, p.273-287.
- Courtney, John C., « Parliament and Representation. The Unfinished Agenda of Electoral Redistributions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 21, (4), 1988, p.657-690.
- Courtney, John C., « Theories Masquerading as Principles » : Canadian Electoral Boundary Commissions and The Australian Model », dans John C. Courtney (dir.), *The Canadian House of Commons : Essays in Honour of Norman Ward*, Calgary, University of Calgary Press, 1985.
- Dawson, R. MacGregor, « The Gerryman-der of 1882 », *Canadian Journal of Economics and Political Science* 1, 1935, p.197-221.

A. FORMULE DE RAJUSTEMENT FONDÉE SUR LE RECENSEMENT DE 1981

PROVINCE OU TERRITOIRE	NOMBRE DE SIÈGES ÉTABLI EN 1976 ET LÉGISLATURE ¹	POPULATION 1981	QUOTIENT NATIONAL ²	RÉSULTAT ARRONDI ³	CLAUSES SPÉCIALES ⁴	CALCULS	
						QUOTIENT ÉLECTORAL	TOTAL
Terre-Neuve	7	567 681	87 005	7	—	7	81 097
Ile-du-Prince-Édouard	4	122 506	87 005	1	3	4	30 627
Nouvelle-Écosse	11	847 442	87 005	10	1	11	77 040
Nouveau-Brunswick	10	696 403	87 005	8	2	10	69 640
Québec	75	6 438 403	87 005	74	1	75	85 845
Ontario	95	8 625 107	87 005	99	—	99	87 122
Manitoba	14	1 026 241	87 005	12	2	14	73 303
Saskatchewan	14	968 313	87 005	11	3	14	69 165
Alberta	21	2 237 724	87 005	26	—	26	86 066
Colombie-Britannique	28	2 744 467	87 005	32	—	32	85 765
Territoires du Nord-Ouest	2	45 741	—	—	—	2	—
Territoire du Yukon	1	23 153	—	—	—	1	—
TOTAL	282	24 343 181	—	—	—	295	—

¹ Attribuer deux sièges aux Territoires du Nord-Ouest et un au Territoire du Yukon (trois sièges).

² Utiliser les 279 sièges et la population (sauf T.N.-O. et Yukon) pour établir le quotient national ($24\,274\,287 \div 279 = 87\,005$).

³ Calculer le nombre de sièges de chaque province en utilisant le quotient; le reste est arrondi si plus de 0,50.

⁴ Ajouter des sièges aux provinces en vertu de la « Clause sénatoriale » garantie par la Constitution et la nouvelle

« Clause des droits acquis » (en vertu de la 33^e législature).

B. FORMULE DE RAJUSTEMENT FONDÉE SUR LE RECENSEMENT DE 1991

PROVINCE OU TERRITOIRE	NOMBRE DE SIÈGES ÉTABLI EN 1976 ET LÉGISLATURE ¹	POPULATION 1991	QUOTIENT NATIONAL ²	RÉSULTAT ARRONDI ³	CLAUSES SPÉCIALES ³	CALCULS	
						QUOTIENT ÉLECTORAL	TOTAL
Terre-Neuve	7	568 474	97 532	6	1	7	81 211
Ile-du-Prince-Édouard	4	129 765	97 532	1	3	4	32 441
Nouvelle-Écosse	11	899 942	97 532	9	2	11	81 813
Nouveau-Brunswick	10	723 900	97 532	7	3	10	72 390
Québec	75	6 895 963	97 532	71	4	75	91 946
Ontario	95	10 084 885	97 532	103	—	103	97 912
Manitoba	14	1 091 942	97 532	11	3	14	77 996
Saskatchewan	14	988 928	97 532	10	4	14	70 638
Alberta	21	2 545 553	97 532	26	—	26	97 906
Colombie-Britannique	28	3 282 061	97 532	34	—	34	96 531
Territoires du Nord-Ouest ⁴	2	57 649	—	—	—	2	—
Territoire du Yukon	1	27 797	—	—	—	1	—
TOTAL	282	27 296 859	—	—	—	301	—

¹ Attribuer deux sièges aux Territoires du Nord-Ouest et un au Territoire du Yukon (trois sièges).

² Utiliser les 279 sièges et la population provinciale afin d'établir le quotient national ($27\,211\,413 \div 279 = 97\,532$).

³ Ajouter des sièges aux provinces en vertu de la « Clause sénatoriale » garantie par la Constitution et la nouvelle

« Clause des droits acquis » (en vertu de la 33^e législature).

⁴ Il n'existe pas de quotient pour les Territoires du Nord-Ouest; des critères autres que la population s'appliquent.

CONCLUSION

criptions a eu une modification en profondur. Ces modifications ont chaque fois retardé les révisions qui ont suivi les recensements de 1941, 1961, 1971 et 1981. Les discussions constitutionnelles qui ont abouti aux accords du Lac Meech et de Charlottetown ont de plus retardé la révision qui devait normalement suivre le recensement de 1991.

Le Canada est un pays relativement jeune, aussi son système électoral doit-il constamment évoluer. En conséquence, il sera certes intéressant de continuer à l'observer et à l'étudier à mesure qu'il tentera, au cours des années à venir, de relever le défi que lui posent les mouvements et la croissance de la population.

e qui précède
témoinne de
l'amélioration
intervenne,
au cours des
120 dernières
années, dans
la formule de
calcul de la
représentation à la Chambre des
communes ainsi que de la méthode
utilisée pour réviser les limites des
circonscriptions électorales.

Les modifications les plus importantes se sont sans aucun doute produites dans les récentes décennies. Depuis les années 1940, la formule de représentation a subi trois modifications fondamentales et le processus de révision des limites des circons-

L'ÉTABLISSEMENT DÉFINITIF DES LIMITES

6.

LE RENVOI DES RAPPORTS AUX COMMISSIONS

L.R.L.C.E., paragraphe 22(3) et article 23

Les rapports sont ensuite retournés aux commissions, accompagnés des procès-verbaux du comité de la Chambre des communes. Les commissions décident alors s'il y a lieu de modifier leurs rapports.

7.

LE DÉCRET DE REPRÉSENTATION ÉLECTORALE

L.R.L.C.E., articles 24 à 27

Le directeur général des élections du Canada rédige « le décret de représentation électorale » où sont identifiées et décrites les circonscriptions électorales établies par les commissions et il transmet le document au gouverneur en conseil (le Cabinet).

Dans les cinq (5) jours suivant la réception du décret de représentation électorale par le gouverneur en conseil, ce dernier doit faire connaître publiquement les nouvelles limites des circonscriptions électorales par proclamation et, au plus tard cinq (5) jours après cette proclamation, faire publier le décret de représentation électorale dans la *Gazette du Canada*.

On ne peut utiliser les nouvelles limites des circonscriptions électorales au cours d'une élection avant qu'il ne se soit écoulé au moins un an entre la proclamation du décret de représentation électorale et la date de dissolution de la législature en vue d'une élection générale.

* *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R. (1985), ch. E-3.

L'ÉLABORATION DES PROPOSITIONS

3.

LES AUDIENCES PUBLIQUES

L.R.L.C.E., article 19

Les commissions font publier dans les journaux, au moins 60 jours avant la date de la première audience publique, le tracé des circonscriptions proposées, en indiquant la date et l'endroit de chacune des audiences publiques.

Chaque commission doit tenir au moins une audience publique avant de terminer son rapport.

À l'occasion des audiences, les particuliers, les groupes et les députés peuvent y exprimer leur opinion sur les propositions de la commission, après avoir donné à celle-ci un préavis écrit.

4.

LA REMISE DES RAPPORTS

L.R.L.C.E., article 20

À partir du moment où les chiffres de population lui ont été communiqués, chaque commission a un an pour terminer son rapport sur les limites des nouvelles circonscriptions électorales.

Le directeur général des élections du Canada peut, au besoin, accorder une prolongation de six mois au plus.

L'ÉTUDE DES RAPPORTS PAR LE PARLEMENT

5.

LA PARTICIPATION DES DÉPUTÉS

L.R.L.C.E., articles 21 et 22(1)(2)

Chaque commission transmet, par l'entremise du directeur général des élections du Canada, son rapport au président de la Chambre des communes, qui veille à ce qu'il soit déposé en chambre puis transmis à un comité désigné pour traiter des questions électorales.

Les députés ont trente (30) jours, à compter de la date du dépôt d'un rapport, pour faire connaître par écrit leurs objections; chacune d'entre elles doit être signée par au moins dix députés. Le comité a trente (30) jours (davantage lorsque la Chambre des communes ne siège pas) pour examiner les objections soulevées à l'égard d'un rapport et pour renvoyer celui-ci au président de la Chambre des communes.

Canada reçoit du statisticien en chef du Canada les résultats du dernier recensement jusqu'au moment où les nouvelles limites des circonscriptions sont en vigueur en vue d'une élection générale.

Voici les principales étapes du processus; les références appropriées à la Loi sont indiquées à chaque étape.

Le directeur général des élections du

Les travaux des commissions, susceptibles de se poursuivre pendant un an ou plus, sont essentiels au processus de révision mais n'en constituent en fait qu'une étape.

L'ensemble du processus peut s'étendre sur deux ans et demi et même davantage, à partir du moment où le directeur général des élections du

ÉTAPES PRÉLIMINAIRES

1.

LA RÉPARTITION DES SIÈGES * L.R.L.C.F., articles 13 et 14

Après le recensement décennal, le statisticien en chef du Canada communique au directeur général des élections le chiffre de la population de chaque province et des Territoires du Nord-Ouest, en ventilant par circonscription électorale et par secteur de recensement.

À partir de ces chiffres et à l'aide de la formule prescrite aux articles 51 et 51A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le directeur général des élections du Canada calcule le nombre de sièges qui revient à chaque province et aux Territoires du Nord-Ouest et publie les résultats dans la *Gazette du Canada*.

2.

L'ÉTABLISSEMENT DES COMMISSIONS L.R.L.C.F., articles 3, 4, 5 et 6

Le président de la Chambre des communes et le juge en chef de la province en question choisissent et nomment les membres de chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales. Les onze commissions doivent être constituées dans les 60 jours suivant la date à laquelle le statisticien en chef du Canada fournit au gouvernement et au directeur général des élections du Canada les chiffres de population. Les commissions ont la responsabilité de délimiter les nouvelles circonscriptions électorales. Elles sont officiellement constituées par le gouverneur en conseil (le Cabinet).

Le rajustement des limites des circonscriptions doit tenir compte des caractéristiques sociales et géographiques du pays.



LES CRITÈRES : OÙ TIRER LA LIGNE?

Une fois que le directeur général des élections du Canada leur a remis les cartes et les chiffres de population tirés du dernier recensement décentral, les commissions ont un an pour formuler leurs propositions, tenir des audiences publiques et présenter un rapport final. Pour réaliser cette immense tâche, elles tirent leurs lignes directrices de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R. (1985), ch. E-3. La révision ne se réduit pas simplement à un calcul automatique, il s'agit plutôt d'un geste qui commande un équilibre délicat tenant compte tout autant des intérêts humains que des caractéristiques géographiques des circonscriptions en cause. Au cours de leurs travaux, les commissions reçoivent l'aide technique et administrative du personnel du directeur général des élections du Canada.

La tâche des commissions consiste à partager le territoire qui leur est

assigné en un certain nombre de circonscriptions électorales, de telle sorte que la population comprise dans chacune de ces circonscriptions corresponde « d'aussi près qu'il est raisonnablement possible » à une moyenne (ou « quotient ») déterminée. En fixant les limites des circonscriptions électorales, il leur faut tenir compte de « la communauté d'intérêts ou l'identité culturelle d'une circonscription électorale... ou de son évolution historique... (et) des dimensions géographiques réalistes pour les circonscriptions des régions peu peuplées, rurales ou septentrionales... ».

Afin de tenir compte de ces facteurs humains et géographiques, les commissions sont autorisées à s'éloigner du chiffre de la population moyen en fixant les frontières des circonscriptions électorales. Toutefois, sauf dans les circonstances qu'elles considèrent exceptionnelles, les commissions ne peuvent s'éloigner de plus de 25 pour cent du quotient électoral fixé pour la province.

Les audiences publiques : un élément essentiel dans la révision des limites des circonscriptions électorales.



En 1964, le Parlement a établi les règles régissant la délimitation des frontières des circonscriptions. Il s'est alors rendu compte que pour rendre le processus aussi équitable que possible, il fallait non seulement empêcher toute ingérence politique mais également permettre aux électeurs de manifester leur point de vue aux commissions. Chaque commission fait donc publier son projet de carte électorale dans les journaux et invite les électeurs à des *audiences publiques*

LA PARTICIPATION DU PUBLIC

outre les présidents, plusieurs membres des commissions sont des professeurs d'université ou du personnel (non élu) des assemblées législatives.

tenu en divers endroits choisis pour faciliter la participation du plus grand nombre possible de citoyens intéressés.

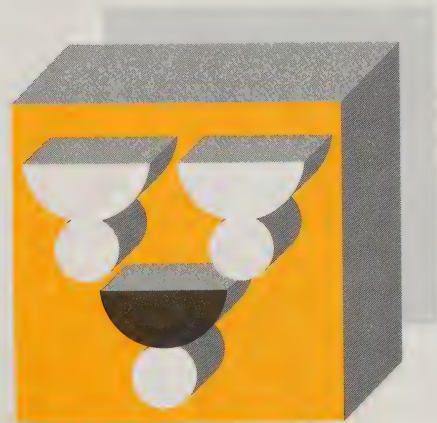
Les députés ne sont nullement exclus de ces audiences. Comme on reconnaît qu'ils tiendront inévitablement à se prononcer sur le nom et les limites des circonscriptions proposées, la Loi les autorise non seulement à se faire entendre aux audiences publiques mais aussi à exprimer leur opposition aux propositions émises par les commissions. Celles-ci doivent examiner les objections soulevées mais ne sont nullement tenues de modifier leurs propositions.

Dans tous les cas, ce sont les commissions qui décident en dernier ressort du tracé des limites des circonscriptions.

LA CRÉATION DE COMMISSIONS INDÉPENDANTES

Au début des années 1960, il a été décidé de confier à des commissions indépendantes, une pour chaque province, la tâche de réviser les frontières des circonscriptions électorales. En novembre 1964, le Parlement a adopté les mesures législatives en ce sens. Un juge, désigné par le juge en chef de la province, présidait chaque commission, qui se composait de trois autres membres, dont le commissaire à la représentation, fonctionnaire qui devait faire partie de chaque commission. À l'origine, les deux autres membres devaient être nommés par les partis représentés à la Chambre des communes; l'un par le parti au pouvoir et l'autre par le parti formant l'opposition officielle. Les autres partis d'opposition ont toutefois protesté, si bien que la Loi a été modifiée pour confier au président de la Chambre des communes la responsabilité de nommer les deux membres en question.

Le poste de commissaire à la représentation a été aboli en 1979; la plupart des fonctions qui y étaient rattachées ont été confiées au directeur général des élections du Canada. Il existe actuellement une commis-



Chaque commission de délimitation est présidée par un juge.

sion de délimitation des circonscriptions électorales pour chaque province et une autre pour les Territoires du Nord-Ouest. Chacune de ces commissions se compose dorénavant de trois membres : un juge-président et deux autres membres nommés par le président de la Chambre des communes.

Afin de soustraire à toute ingérence politique le processus de la révision des limites des circonscriptions, la Loi stipule qu'aucun sénateur, ni aucun député fédéral ou de membre d'une assemblée législative ou d'un conseil législatif d'une province ne peut faire partie d'une commission. En pratique,

LA RÉVISION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS

de délimiter les limites des circonscriptions électorales, par l'entremise d'un comité nommé à cette fin. Plusieurs experts en la matière se sont penchés sur l'évolution du processus jusqu'aux années 1960; ils ont constaté qu'en pratique le processus n'était régi par aucune règle. Comme l'a écrit le professeur Norman Ward (1967, 107) : « On procédait à l'avenglette et c'était pure coïncidence si le résultat avait du sens. » Pour sa part, le professeur Terence Qualter (1970, 99-100) croit avoir discerné quatre « règles » officielles que les parlementaires de l'époque semblaient avoir suivies dans le cas où il fallait réduire le nombre de sièges dans une région en partitculier : 1) maintenir les circonscriptions des députés en place; 2) découper plutôt les circonscriptions des députés qui devaient ne pas se représenter; 3) réduire le nombre des sièges des partis minoritaires; 4) ajouter des sièges à la Chambre plutôt que diminuer la représentation des régions rurales, s'il y avait de fortes pressions pour accroître la représentation des régions denses-ment peuplées.

Les recherches effectuées sur cette période indiquent qu'avant les années 1960, la révision des limites des circonscriptions faisait l'objet de passablement d'ingérence de la part des parties politiques. Ces pratiques, appelées « gerrymandering », s'efforçaient notamment d'assurer la réélection des députés du parti au pouvoir.

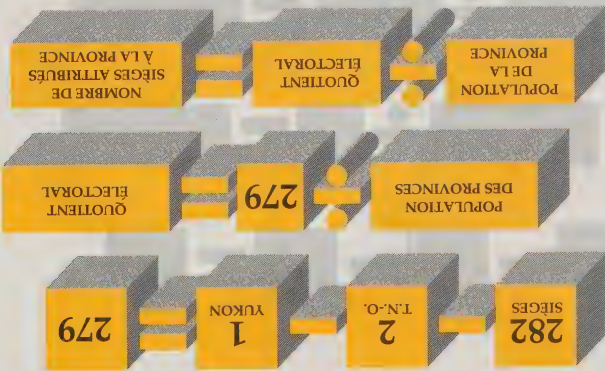
Jusqu'à la révision consecutive au recensement de 1951, la Chambre des communes a assumé la responsabilité

HISTORIQUE

Nous avons vu comment se déterminent le nombre de sièges à la Chambre des communes et comment il se répartit ensuite entre les dix provinces et les deux territoires du Canada. L'application du principe de la représentation ne s'arrête pas là. Effectivement, il faut aussi découper le pays en « circonscription électorale », c'est-à-dire en une zone territoriale représentée par un député élu à la Chambre des communes.

Cet exercice s'appelle à proprement parler la « révision des limites des circonscriptions électorales », mais on y fait également allusion par les termes de « remaniement » et, notamment dans les pages qui suivent, par « redécoupage électoral ». La Loi constitutionnelle de 1867 prévoit qu'une révision doit s'effectuer après chaque recensement décennal, mais c'est la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales (L.R.L.C.E.) qui indique les règles à suivre pour mener à bien cette tâche énorme, qui sera décrite après le bref historique qui suit.

La formule actuelle pour calculer la représentation à la Chambre des communes.



Ce calcul, s'effectue en quatre étapes :

1- L'attribution de sièges aux territoires

Des 282 sièges que la Chambre des communes comptait alors (1985),

deux sont automatiquement attribués aux Territoires du Nord-Ouest et un au Territoire du Yukon, ce qui laisse 279 sièges. Ce nombre servant au calcul du quotient électoral.

2- Le calcul du quotient électoral

On divise ensuite par 279, soit le nombre de sièges obtenus après l'attribution des sièges aux territoires, le chiffre total de la population des dix provinces pour obtenir le *quotient électoral* lequel sert à déterminer le nombre de sièges pour chaque province.

3- La répartition des sièges attribués à chaque province

Le nombre théorique de sièges attribués à chaque province se calcule en divisant le chiffre de la population totale de chacune d'elles par le quotient électoral, si le résultat donne une fraction supérieure à 0,50, le nombre

à nos jours.

des communes, de la Confédération le nombre de sièges à la Chambre

chapitre un autre tableau qui indique le nombre de sièges à la Chambre

recensement de 1991 (annexe B). On trouvera également au début de ce chapitre un autre tableau qui indique le nombre de sièges à la Chambre

On trouvera en annexe un tableau montrant de quelle façon cette dernière formule a été appliquée aux chiffres du recensement de 1981

(annexe A) ainsi qu'aux chiffres du recensement de 1991 (annexe B). On trouvera également au début de ce chapitre un autre tableau qui indique le nombre de sièges à la Chambre

de 1985 sur la représentation, aucune province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en a obtenu en 1976 ou qu'elle n'en comptait au cours de la 33^e Législature.

On trouvera en annexe un tableau montrant de quelle façon cette dernière formule a été appliquée aux chiffres du recensement de 1981

(annexe A) ainsi qu'aux chiffres du recensement de 1991 (annexe B). On trouvera également au début de ce chapitre un autre tableau qui indique le nombre de sièges à la Chambre

de 1985 sur la représentation, aucune province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en a obtenu en 1976 ou qu'elle n'en comptait au cours de la 33^e Législature.

4- Les rajustements

Une fois déterminé le nombre théorique de sièges par province, on fait les rajustements nécessaires en appliquant la « clause sénatoriale » et la « règle des droits acquis ».

Comme on l'a vu, la clause sénatoriale garantissant depuis 1915 qu'aucune province ne peut avoir à la Chambre des communes moins de sièges qu'au Sénat. En vertu de la nouvelle clause de 1985 sur la représentation, aucune province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en a obtenu en 1976 ou qu'elle n'en comptait au cours de la 33^e Législature.



La formule de calcul de la représentation à la Chambre des communes a toujours visé à ce que chaque région du pays y ait sa juste part.

les provinces *peu* peuplées, soit celles qui comptent moins de 1,5 million d'habitants. Seules les provinces les plus peuplées obtiendraient des sièges en proportion directe de la population du Québec: des règles distinctes s'appliqueraient aux provinces peu et moyennement peuplées.

La formule de l'amalgame n'a été appliquée qu'une fois; en 1976, elle a porté à 282 le nombre de sièges à la Chambre.

LA FORMULE ACTUELLE

À la suite du recensement de 1981, on s'est rendu compte que la formule

de l'amalgame entraînerait une augmentation marquée du nombre de sièges à la Chambre des communes, à la fois dans l'immédiat et subseqüemment aux prochains recensements (369 sièges après l'an 2001). La redistribution des sièges était déjà en cours quand le Parlement l'a interrompue et a adopté la Loi de 1985 sur la représentation électorale, qui est entrée en vigueur en mars 1986.

L'adoption de la Loi de 1985 sur la représentation électorale a beaucoup simplifié la formule prévue à l'article 51 de la Loi constitutionnelle de 1867 pour le calcul de la représentation.

à l'Île-du-Prince-Édouard les quatre sièges qu'elle détiennent encore aujourd'hui.

1946 — L'évolution de la formule

Cependant, l'insatisfaction consécutive à la formule originale a incité le Parlement à modifier la *Loi constitutionnelle* de 1867 en 1946, et à mettre de l'avant une nouvelle formule de répartition des sièges à la Chambre des communes. Cette formule répartit les 255 sièges d'alors entre les provinces et territoires selon leur part de la population totale du Canada et non plus en fonction du nombre moyen de personnes par circonscription au Québec.

Du fait que la population n'a pas augmenté au même rythme dans toutes les provinces, il en est résulté une perte de sièges pour certaines d'entre elles. Ainsi la Nouvelle-Écosse, le Manitoba et la Saskatchewan ont tous perdu des sièges après le recensement de 1951. Afin d'éviter des pertes trop rapides, le Parlement a alors adopté la « règle des 15 pour cent », selon laquelle aucune province ne pouvait perdre plus de 15 pour cent du nombre de sièges auquel elle avait eu droit au rajustement précédent. Les trois mêmes provinces ainsi que le Québec ont derechef perdu des sièges après le recensement de 1961. Comme ces quatre provinces et Terre-Neuve allaient à nouveau perdre des sièges après le recensement de 1971, le Parlement a légiféré en 1974 pour remédier à la situation.

1974 — L'adoption de la « formule de l'amalgame »

En 1974, l'inquiétude provoquée par la perte ininterrompue de sièges

des communes. Une séance du Comité permanent des privilèges et élections, en février 1974, a établi que : « L'objectif visé doit être la représentation suffisante et réaliste de tous les Canadiens, compte tenu des engagements historiques qui découlent de la Confédération et de ses responsabilités. L'attribution des sièges (à la Chambre des communes) est au cœur même du compromis qu'est la Confédération. »

Il s'agissait donc d'un « com-

promis » pour régler la question de la représentation à la Chambre des communes. La nouvelle formule, qui était en vigueur avant 1946, le Québec y servait de base de calcul, mais à trois différences près. Premièrement, le Québec aurait dorénavant droit à 75 sièges plutôt qu'à 65. Deuxièmement, le nombre de sièges attribués au Québec augmenterait de quatre à chaque rajustement de la représentation, de manière à freiner l'augmentation de la population moyenne des circonscriptions. Troisièmement, aux fins de l'exercice, les provinces se répartissaient en trois catégories : les provinces *très* peuplées, soit celles ayant une population de plus de 2,5 millions d'habitants, les provinces *moyennement* peuplées, soit celles dont la population s'élève entre 1,5 et 2,5 millions d'habitants et

Afin que la représentation de chacune des provinces à la Chambre des communes continue de correspondre à sa population, la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait, à l'article 51, le compte du recensement de 1871, le nombre de sièges attribués à chaque province serait calculé à nouveau après chaque recensement décennal; le calcul devait se faire en divisant le chiffre de population d'une province par un nombre fixe appelé « quotient électoral », obtenu en divisant le chiffre de population du Québec par 65, c'est-à-dire le nombre de sièges garantis constitutionnellement au Québec à la Chambre des communes. Il n'y avait qu'une exception à cette formule simple, la « règle du vingtième », en vertu de laquelle aucune province ne pouvait perdre de sièges à l'occasion d'une redistribution à moins que le pourcentage de sa population par rapport à la population totale du pays n'ait diminué d'au moins 5 pour cent (un vingtième) entre deux recensements consécutifs.

1915 — La clause sénatoriale

La première modification à la formule originale de représentation est intervenue en 1915, par l'adoption de la « clause sénatoriale ». Celle-ci, toujours en vigueur, prévoit qu'une province ne peut avoir moins de sièges à la Chambre des communes qu'au Sénat. En 1915, cette disposition a eu pour effet immédiat de garantir

De nombreux observateurs ont déjà affirmé que l'histoire du Canada elle-même repose sur des compromis; la question de la représentation des provinces à la Chambre des communes en est un exemple concret. Quoi qu'il en soit, on peut affirmer qu'aujourd'hui encore, le principe de la représentation selon la population demeure le fondement de notre système électoral. Les pages qui suivent décrivent brièvement l'évolution de la formule de la représentation. On abordera trois autres aspects : la formule actuelle de la représentation, la détermination du nombre de sièges à la Chambre des communes et la répartition des sièges entre les provinces et les territoires.

HISTORIQUE

De la Confédération à 1915

Lors de la Confédération en 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (A.A.N.B. — rebaptisé en 1982 : *Loi constitutionnelle de 1867*) a institué un Parlement composé de deux chambres. La Chambre haute ou Sénat se composait de 72 membres non élus à raison de 24 par région, soit à ce moment le Québec, l'Ontario et les Maritimes. La Chambre basse ou *Chambre des communes*, élue par le peuple, se composait de 181 députés répartis entre les quatre provinces fondatrices, soit 82 pour l'Ontario, 65 pour le Québec, 19 pour la Nouvelle-Ecosse et 15 pour le Nouveau-Brunswick.

LA REPRÉSENTATION

une des grandes questions qu'envisageaient les Pères de la Confédération en 1867 était de faire en sorte que toutes les provinces fondatrices aient une représentation égale à la Chambre des communes du Canada. Il fallait du même coup garantir que chaque région du pays ait son mot à dire dans le fonctionnement quotidien de la nouvelle fédération. On a ainsi recouru au principe fondamental de la « représentation selon la population », en vertu duquel chaque province obtiendrait un nombre de sièges qui correspondent directement à sa proportion de l'ensemble de la



population du pays en regard de celle du Québec. Sur ce fondement s'est établie une méthode de calcul pour répartir les sièges de la Chambre des communes entre les provinces. Toutefois, dès le début, on a reconnu la diversité géographique, culturelle, politique et démographique des provinces, de même que l'ampleur de leur population ainsi que leurs caractéristiques rurales et urbaines. À mesure que de nouvelles provinces adhéraient à la Confédération, et que certaines régions se développaient plus rapidement que d'autres, cette diversité s'est accentuée. Il fallut alors en arriver à certains compromis et le principe fondamental de la représentation selon la population a dû nécessairement évoluer.

LA REPRÉSENTATION DEPUIS 1867

NOMBRE DE SIÈGES									
ANNÉE	CANADA	ONT.	QUÉ.	N.-É.	N.-B.	MAN.	C.-B.	I.-P.-É.	T.N.-O.
1867	181	82	65	19	15	4	6	6	1
1871	185	82	65	19	16	4	6	6	1
1872	200	88	65	21	16	4	6	6	1
1873	206	88	65	21	16	4	6	6	1
1882	213	92	65	20	14	7	6	5	1
1887	215	92	65	21	16	5	6	6	1
1892	213	92	65	20	14	7	6	5	1
1903	214	86	65	18	13	10	7	4	1
1907	221	86	65	18	13	10	7	4	1
1914	234	82	65	16	11	15	13	3	1
1915	235	82	65	16	11	15	13	4	1
1924	245	82	65	14	11	17	14	4	1
1924	245	82	65	12	10	17	16	4	1
1933	245	82	65	12	10	17	16	4	1
1947	255	83	73	13	10	16	18	4	1
1949	262	83	73	13	10	16	18	4	1
1952	265	85	75	12	10	14	22	4	1
1966	264	88	74	11	10	13	23	4	1
1976	282	95	75	11	10	14	28	4	1
1987*	295	99	75	11	10	14	32	4	1

* Date de la proclamation du dernier décret de représentation électorale

Voter, c'est en fin de compte décider qui nous représentera à la Chambre des communes.



INTRODUCTION

La présente brochure s'efforce d'expliquer deux aspects fondamentaux mais très peu connus du système électoral fédéral, à savoir : le principe de la représentation à la Chambre des communes, soit la façon dont se répartissent les sièges entre les provinces et les deux territoires, et deuxièmement,

la façon dont on fixe et révise périodiquement les limites des circonscriptions électorales pour refléter l'évolution de la représentation à la Chambre des communes et les mouvements de population d'une région à l'autre de même qu'à l'intérieur de chaque région.

On ne trouvera pas ici une vaste étude de la question, mais plutôt un survol de celle-ci. Il ne s'agit donc pas d'une étude approfondie du système électoral canadien.

our favoriser à la fois l'égalité et l'efficacité du vote dans notre système démocratique, il faut garantir le droit des citoyens et citoyennes de voter et de se présenter aux élections à la Chambre des communes. Mais il importe aussi bien de répartir les sièges de la Chambre entre les provinces et de bien délimiter les circonscriptions fédérales à l'intérieur des provinces. » (Canada 1991, 127).

Deux principes président notre système de représentation. D'abord, le principe de « un électeur, un vote » : le vote d'un citoyen a la même valeur que celui de tout autre. Ensuite, selon le principe de la représentation territoriale : chaque citoyen est représenté à la Chambre des communes sur une base territoriale, soit la circonscription électorale.

TABLE DES MATIÈRES

2	INTRODUCTION
4	LA REPRÉSENTATION
5	HISTORIQUE
5	De la Confédération à 1915
5	1915 – La clause sénatoriale
6	1946 – L'évolution de la formule
6	1974 – L'adoption de la « formule de l'amalgame »
7	LA FORMULE ACTUELLE
9	LA RÉVISION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS
9	HISTORIQUE
10	LA CRÉATION DE COMMISSIONS INDÉPENDANTES
11	LA PARTICIPATION DU PUBLIC
12	LES CRITÈRES : OÙ TIRER LA LIGNE?
13	LES ÉTAPES DE LA RÉVISION
16	CONCLUSION
17	ANNEXES
18	LECTURES COMPLÉMENTAIRES

ÉLECTIONS CANADA est un organisme non partisan relevant directement du Parlement fédéral. Il est responsable de la conduite des élections fédérales. On peut obtenir des renseignements supplémentaires sur le contenu de cette publication ou sur d'autres aspects du système électoral fédéral en s'adressant à :

ÉLECTIONS CANADA
1595, cour Telesat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0M6

Tél. : (613) 993-2975 ou
sans frais : 1-800-267-VOTE (8683)

Pour les personnes sourdes ou
malentendantes :

ATS : 1-800-361-8935 (sans frais)

On peut obtenir cette brochure en gros
caractères, en braille ou sur cassette.
This publication is also available in English.

© Directeur général des élections du Canada, 1993

N° de catalogue SE 3-25/1993
ISBN 0662-59750-8



Imprimé sur
du papier recyclé

L'organisme non partisan chargé de la
conduite des élections fédérales



LA
REPRÉSENTATION
AU PARLEMENT
FÉDÉRAL